

**AB 2010/256: Onverbindende verordening? Goedkeuring. Herstel van kennelijke verschrijving in verordening.**

**AB 2010/256: Onverbindende verordening? Goedkeuring. Herstel van kennelijke verschrijving in verordening.**

Instantie:	College van Beroep voor het bedrijfsleven (Meervoudige kamer)	Datum:	30 mei 2010
			AWB 09/602
Magistraten:	Mrs. F. Stuurop, C.J. Waterbolk, W.A.J. van Lierop	Zaaknr:	AWB 09/603
			AWB 09/604
			AWB 09/605
Conclusie:	-	LJN:	BN0949
Roepnaam:	-	Noot:	J.J.J. Sillen
Wet BO art. 126			
Essentie			
Samenvatting			
Snel naar: Partijen			
Uitspraak			
Noot			

Essentie

Naar boven

Onverbindende verordening? Goedkeuring. Herstel van kennelijke verschrijving in verordening.

Samenvatting

Naar boven

Vast staat dat de door het bestuur van verweerder op 3 juli 2001 vastgestelde Verordening PT heffing teelt groenten en fruit 2002 is goedgekeurd door de SER bij besluit van 20 september 2001 en door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij beschikking van 3 oktober 2001. In artikel 8 van de vastgestelde en goedgekeurde verordening is bepaald dat aan de heffingsplichtige, die niet of niet geheel binnen de in artikel 9 bedoelde termijn heeft betaald, rente en kosten in rekening kunnen worden gebracht. In artikel 9 is evenwel geen betaaltermijn voor het voldoen van de heffing opgenomen. De termijn is vermeld in artikel 7, eerste lid. Gelet hierop is het College van oordeel dat er geen misverstand over kan hebben bestaan dat in artikel 8 van de vastgestelde en goedgekeurde verordening bedoeld is te verwijzen naar de in artikel 7 opgenomen betaaltermijn. Dat deze kennelijke verschrijving bij de publicatie van de verordening in het Pbo-blad van 19 oktober 2001 is hersteld, doet dan ook niet af aan de door SER en Minister gegeven goedkeuring.

Partij(en)

Naar boven

A B.V., appellante, gemachtigde: mr. G.P. van Malkenhorst, werkzaam bij

M&P/Bakkerberaad te Utrecht,

tegen

Productschap Tuinbouw, verweerder, gemachtigde: mr. Th. Keizer, werkzaam bij verweerder.

## Uitspraak

Naar boven

### 1. Het procesverloop

Appellante heeft bij brief van 20 april 2009, bij het College binnengekomen op 22 april 2009, beroep ingesteld tegen vier besluiten van verweerder van 11 maart 2009.

Bij deze besluiten heeft verweerder beslist op bezwaren van appellante tegen heffingen die haar zijn opgelegd bij nota's met de nummers 725379, 725380, 725381 en 725382 van 19 maart 2008 ad € 3400,83 (periode 2002), € 4975,64 (periode 2003), € 7545,64 (periode 2004) en € 4000 (periode 2005).

Bij brief van 9 juli 2009 heeft verweerder een verweerschrift ingediend en de op de zaken betrekking hebbende stukken overgelegd.

Bij brief van 26 april 2010 heeft appellante de onderhavige beroepen voorzien van nadere gronden.

Bij brief van 6 mei 2010 heeft verweerder nadere stukken overgelegd.

Op 20 mei 2010 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waar partijen hun standpunten nader hebben toegelicht.

### 2. De beoordeling van het geschil

#### 2.1.

De onderhavige heffingen betreffen heffingen telers groenten en fruit en zijn, blijkens de vermelding op de heffingsnota's, opgelegd naar aanleiding van een boekencontrole. Uit de heffingsnota's blijkt niet dat aan appellante reeds eerder heffingen zijn opgelegd vanwege de teelt van groenten of fruit.

Appellante heeft zich op het standpunt gesteld dat nu er geen sprake is geweest van eerdere 'primitieve' aanslagen, verweerder niet bevoegd was om de onderhavige heffingen op te leggen.

Verweerder heeft ter zitting verklaard dat de boekencontrole in 2008 heeft plaatsgevonden en dat toen voor het eerst bleek dat appellante heffingsplichtig is vanwege de teelt van groenten of fruit. Vervolgens zijn de onderhavige heffingsnota's opgelegd.

Verweerder heeft evenwel geen stukken betreffende deze boekencontrole overgelegd. Ook uit de bestreden besluiten en het verweerschrift blijkt niet tot welke bevindingen de boekencontrole heeft geleid, noch op welke grond verweerder zich bevoegd acht om in 2008 primaire heffingsbesluiten te nemen ten aanzien van de heffingsjaren 2002 tot en met 2005. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat onder de in artikel 6 van de van toepassing zijnde heffingsverordeningen gegeven mogelijkheid om een opgelegde heffing te herzien ook het 'fictief herzien' dient te worden verstaan, wanneer niet eerder een heffing aan betrokkene is opgelegd. Het College acht deze motivering ontoereikend. Artikel 6 voornoemd heeft immers betrekking op het herzien van een eerder opgelegde heffingsnota.

Voorts is niet duidelijk geworden op welke wijze verweerder pleegt te controleren of ondernemingen heffingsplichtig zijn, noch wat het beleid is met betrekking tot het alsnog opleggen van heffingsnota's met terugwerkende kracht van enkele jaren.

#### 2.2.

In het bestreden besluit waarbij is beslist op nota nummer 725379 (2002) is voorts ten onrechte vermeld dat die nota is opgelegd op basis van een door appellante gedane aangifte. De nota is immers, zoals hiervoor reeds is overwogen, opgelegd naar aanleiding van een boekencontrole.

#### 2.3.

Appellante heeft verder onder meer aangevoerd, met verwijzing naar de uitspraak van het College van 29 november 2006 AWB 05/224 t/m 234 en 05/851, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), *LJN* AZ5800 en de daarin genoemde uitspraak van de Hoge Raad van 13 januari 1971, 16453 ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), *LJN* AX5088), dat de Verordening PT heffing teelt groenten en fruit

2002 onverbindend is, nu bij de publicatie daarvan in het *Pbo-blad* van 19 oktober 2001 een wijziging in de tekst van artikel 8 is aangebracht, zodat de afgekondigde verordening een andere verordening is dan de door het bestuur vastgestelde en door de SER goedgekeurde verordening.

Het College overweegt hieromtrent het volgende. Vast staat dat de door het bestuur van verweerder op 3 juli 2001 vastgestelde Verordening PT heffing teelt groenten en fruit 2002 is goedgekeurd door de SER bij besluit van 20 september 2001 en door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij beschikking van 3 oktober 2001. In artikel 8 van de vastgestelde en goedgekeurde verordening is bepaald dat aan de heffingsplichtige, die niet of niet geheel binnen de in artikel 9 bedoelde termijn heeft betaald, rente en kosten in rekening kunnen worden gebracht. In artikel 9 is evenwel geen betaaltermijn voor het voldoen van de heffing opgenomen. De termijn is vermeld in artikel 7, eerste lid. Gelet hierop is het College van oordeel dat er geen misverstand over kan hebben bestaan dat in artikel 8 van de vastgestelde en goedgekeurde verordening bedoeld is te verwijzen naar de in artikel 7 opgenomen betaaltermijn. Dat deze kennelijke verschrijving bij de publicatie van de verordening in het *Pbo-blad* van 19 oktober 2001 is hersteld, doet dan ook niet af aan de door SER en Minister gegeven goedkeuring. De grief faalt.

2.4.

Gelet op hetgeen hiervoor in 2.1 is overwogen, berusten de bestreden besluiten niet op een deugdelijke motivering en is het beroep van appellante gegrond. De bestreden besluiten zullen worden vernietigd en verweerder zal worden opgedragen met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar te beslissen. In de nieuw te nemen beslissingen op bezwaar zal verweerder in ieder geval dienen in te gaan op de kwestie van de boekencontrole, de heffingsgrondslag en het beleid ten aanzien van het opleggen van heffingen met terugwerkende kracht.

2.5.

Verweerder zal met toepassing van artikel 8:75 van de Awb worden veroordeeld in de proceskosten van appellante. Dit zijn de kosten van de door haar gemachtigde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, die met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn vastgesteld op € 966. Daarbij is uitgegaan van één punt voor het indienen van een beroepsschrift en één punt voor het verschijnen ter zitting, tegen een waarde van € 322 per punt, betreffende vier samenhangende zaken (wegingsfactor 1,5) van gemiddeld gewicht. Het College zal voorts bepalen dat het door appellante betaalde griffierecht dient te worden vergoed.

3. De beslissing

Het College:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- draagt verweerder op met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op de bezwaren van appellante te beslissen;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 966 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro);
- bepaalt dat verweerder aan appellante het door haar betaalde griffierecht ad € 297 (zegge: tweehonderdzevenennegentig euro) vergoedt.

Met noot van J.J.J. Sillen[\*]

Naar boven

1.

Het Productschap Tuinbouw, verweerder bij deze uitspraak, is een bedrijfslichaam (art. 134, eerste lid, Gw jo. art. 66 Wet BO). Het bestuur van het Productschap heeft wetgevende bevoegdheid: het stelt verordeningen vast die — kort gezegd — ondernemingen kunnen

binden ten behoeve waarvan het productschap is ingesteld (art. 93 jo. art. 102 Wet BO). Sommige van die verordeningen behoeven de goedkeuring van de Minister en de SER (art. 126 Wet BO). Ontbreekt die goedkeuring, dan kan de verordening niet verbinden. De heffingsverordening die in deze uitspraak centraal staat, is zo'n verordening die goedkeuring behoeft. Nadat het Productschap die goedkeuring van zowel de Minister als de SER had verkregen, kwam het tot de ontdekking dat de goedgekeurde verordening een verschrijving bevat. Volgens art. 8 van de Verordening kunnen rente en kosten in rekening worden gebracht aan de heffingsplichtige die niet binnen de in art. 9 bedoelde termijn heeft betaald. Niet art. 9 bevat echter de betalingstermijn, maar art. 7. In de verordening is die fout (met pen!) hersteld en vervolgens zó gepubliceerd (*PBO-blad* 19 oktober 2001, nr. 46, p. 29). Appellante betwist nu de rechtmatigheid van de aan haar opgelegde heffingen met (onder meer) de stelling dat de verordening waarop die heffingen berusten niet verbindt: de verordening zoals die is gepubliceerd is niet door het bestuur van het Productschap vastgesteld en door de Minister en de SER goedgekeurd. Volgens het CBb verbindt de Verordening wel. Het overweegt dat 'er geen misverstand over kan hebben bestaan dat in artikel 8 van de vastgestelde en goedgekeurde verordening bedoeld is te verwijzen naar de in artikel 7 opgenomen betalingstermijn. Dat deze kennelijke verschrijving bij de publicatie van de verordening [...] is hersteld, doet dan ook niet af aan de door SER en Minister gegeven goedkeuring' (r.o. 2.3).

2.

Het oordeel van het CBb dat de gewraakte verordening verbindt, berust aldus voornamelijk op zijn oordeel dat de wijziging in de verordening een verbetering van een 'kennelijke verschrijving' is. Het maken van een onderscheid tussen verbeteringen van kennelijke verschrijvingen en andere wijzigingen in een algemeen verbindend voorschrift bij de beantwoording van de vraag of het voorschrift verbindt, is (volgens mij) nieuw. In de jurisprudentie van het CBb kwam dit onderscheid niet eerder (uitdrukkelijk) voor. Zo was in CBb 29 november 2006 (*LJN AZ5800*) een verordening aan de orde die na goedkeuring van Minister en SER was gewijzigd en gepubliceerd, zonder dat die wijziging op een besluit van het bestuur van het bedrijfslichaam (het wetgevende ambt) berustte. Het CBb besliste toen dat de verordeningen als gevolg van die gebreken onverbindend zijn (r.o. 5.7). Het onderscheid tussen ingrijpende wijzigingen en verbetering van kennelijke verschrijvingen wordt in die uitspraak niet gemaakt.

In die uitspraak uit 2006 verwees het CBb naar HR 13 januari 1971, *BNB* 1971/45 (Straatbelasting Echt). Ook daarin werd de rechtmatigheid betwist van een gemeentelijke verordening waarvan de goedgekeurde en gepubliceerde tekst niet overeenstemde met de tekst die de gemeenteraad had vastgesteld: In overleg met de minister hadden B&W in de verordening enkele wijzigingen aangebracht, zonder dat daaraan een raadsbesluit ten grondslag lag. De Kroon keurde vervolgens die gewijzigde verordening goed. Volgens B&W bestond tegen het aanbrengen van die wijzigingen geen bezwaar: het ging slechts om verbeteringen van kennelijke verschrijvingen. Bezwaarmaker daarentegen meende dat de aangebrachte wijzigingen de verordening inhoudelijk veranderde. De Hoge Raad hecht echter geen betekenis aan het onderscheid tussen verbeteringen van kennelijke verschrijvingen en inhoudelijke veranderingen. Hij overweegt slechts dat de bevoegdheid tot het vaststellen, wijzigen en intrekken van verordeningen uitsluitend aan de raad toekomt, en dat verordeningen de goedkeuring van de Kroon behoeven. Omdat de Kroon een verordening heeft goedgekeurd die niet berust op een beslissing van de raad, acht hij de verordening onverbindend.

3.

Doet het CBb er nu goed aan om wettelijke voorschriften verbindend te achten waarin kennelijke verschrijvingen zijn verbeterd? Ik ben geneigd die vraag ontkennend te

beantwoorden.

Laat ik voorop stellen, dat niemand zal betwisten dat de bevoegdheid om een voorschrift te wijzigen in beginsel slechts toekomt aan het ambt dat het voorschrift heeft vastgesteld. Het tegendeel aanvaarden, zou immers de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheidsambten op losse schroeven zetten. De vraag of die bevoegdheidsverdeling evenzeer geweld wordt aangedaan als anderen dan de wetgever de bevoegdheid verkrijgen om kennelijke verschrijvingen in een voorschrift te verbeteren, zal minder eenduidig worden beantwoord. Zo kan worden betoogd, dat zulke verbeteringen er voor zorgen dat het voorschrift nóg beter de bedoeling van de wetgever weergeeft. Het onderhavige geval getuigt daarvan: het lijdt geen twijfel dat het productschap bedoeld heeft te verwijzen naar art. 7 en niet — zoals de goedgekeurde tekst zei — art. 9.

Toch heb ik ook twijfels bij het sauveren van zulke ‘verbeteringen’. De grens tussen een kennelijke verschrijving en een wijziging van een voorschrift is namelijk niet altijd makkelijk te trekken. Dat geldt zeker voor gevallen waarin de ware bedoeling van de wetgever niet uit de tekst van het voorschrift zelf blijkt (zoals in het onderhavige geval), maar uit andere stukken moet worden afgeleid (zoals in het hiervoor genoemde arrest over de Echtse straatbelasting, HR 13 januari 1971, *BNB* 1971/45).

Misbruik van een betrekkelijk vaag criterium als ‘kennelijke verschrijving’ kan volgens mij slechts worden voorkomen door een ‘hard and fast rule’: een regel die niets aan duidelijkheid te wensen overlaat. Die regel zou naar mijn smaak moeten luiden dat een ander ambt dan het ambt dat het voorschrift heeft vastgesteld, daarin nooit wijzigingen mag aanbrengen op straffe van onverbindendheid. Zo’n ‘hard and fast rule’ heeft natuurlijk ook nadelen. Hij verbiedt ook verbetering van overduidelijke misslagen, zoals in het onderhavige geval. Ik meen echter dat die nadelen niet opwegen tegen het voordeel van die regel, namelijk het voorkomen van misbruik.

4.

Had toepassing van die regel in de onderhavige casus tot een andere uitkomst geleid?

Volgens mij niet.

De ‘verbeterde’ bepaling is slechts van toepassing als de heffingsplichtige te laat betaalt. Daarvan was — blijkens de uitspraak — geen sprake. Kennelijk beoogde appellante met haar stelling, dat de verbeterde bepaling van de verordening niet was goedgekeurd, te bewerkstelligen dat het CBb de gehele verordening onverbindendheid zou verklaren. Het CBb lijkt in die redenering mee te willen gaan, tenzij de niet-goedkeuring het gevolg is van een verbetering van een kennelijke verschrijving.

Ik deel de opvatting van appellante niet. Een verbindende verordening vereist dat het bestuur van het Productschap een verordeningstekst vaststelt, dat Minister en SER die tekst goedkeuren en dat de vastgestelde en goedgekeurde tekst in het PBO-blad wordt gepubliceerd. Aan die drie voorwaarden is in het onderhavige geval voor alle bepalingen van de verordening voldaan, met uitzondering van het (verbeterde) art. 8. Dat gebrek hoeft volgens mij niet de onverbindendheid van de gehele verordening te leiden: het CBb kan art. 8 van die verordening afsplitsen. Nu art. 8 in de onderhavige casus niet van toepassing is, heeft zijn onverbindendheid geen gevolgen voor de beslissing in het geschil.

De goedkeuringsbesluiten staan aan splitsing van de verordening niet in de weg. Zij zijn net als wettelijke voorschriften in beginsel splitsbaar. Die regel kan worden afgeleid uit art. 10:29 Awb. Volgens die bepaling kan goedkeuring gedeeltelijk worden verleend, tenzij de aard van het goed te keuren besluit zich daartegen verzet. Van die uitzondering is hier geen sprake: de verordening kan ook functioneren zonder het onverbindende art. 8. Dat artikel somt immers slechts de maatregelen op die kunnen worden opgelegd als de heffingsplichtige te laat betaalt.

5.

Onder 4 is uitgegaan van de feitelijk bestaande situatie, namelijk het geval dat het voorschrift

is verbeterd (dan wel gewijzigd) door een ander ambt dan het heeft vastgesteld. Hiervóór schreef ik dat die verbetering volgens mij niet had mogen plaatsvinden. Stel nu dat die verbetering niet had plaatsgevonden. Stel voorts, dat er een geschil aanhangig is waarin het bestuursorgaan het gewraakte art. 8 zou hebben toegepast: de heffingsplichtige betaalt te laat en het bestuursorgaan brengt daarom de wettelijke rente in rekening. De heffingsplichtige bestrijdt vervolgens dat hij die wettelijke rente verschuldigd is. Hij verwijst daarbij naar art. 8 dat bepaalt dat wettelijke rente slechts in rekening kan worden gebracht bij 'de heffingsplichtige, die niet of niet geheel binnen de in artikel 9 bedoelde termijn heeft betaald'. Niet art. 9, maar art. 7 bevat echter de bedoelde termijn. Wie behoort de rechter in zo'n geval gelijk te geven: het bestuur of de burger?

Volgens mij behoort de burger in zo'n geval het onderspit te delven. In dit geval is, zoals gezegd, klip en klaar dat een fout is gemaakt bij het vaststellen van de verordening. In zo'n geval zou de rechter volgens mij behoren te beslissen dat een redelijke uitleg van art. 8 met zich brengt, dat voor 'art. 9' in de bepaling gelezen moet worden 'art. 7'.

Een kritische lezer zal nu misschien denken, dat ik een semantisch spel speel: wat ik de rechter toesta, is materieel hetzelfde als datgene wat ik een ander verbied, namelijk het wijzigen van een voorschrift door een ambt dat tot vaststelling van het voorschrift niet bevoegd is. Ik ben mij daarvan bewust. Toch meen ik dat het formele verschil tussen het wijzigen van de (authentieke) tekst van de verordening enerzijds en het uitleggen van die verordening anderzijds, belangrijker is dan de materiële overeenkomsten tussen beide handelingen. Het benadrukken van dit formele verschil heeft ook praktische voordelen. Als de rechter een bepaling uitlegt, moet hij dat motiveren. Wat hij doet, is, ander gezegd, controleerbaar. Wordt echter aanvaard dat ook andere ambten dan het wetgevende ambt zelf een wettelijke voorschrift mogen wijzigen, dan zal dat leiden tot rechtsonzekerheid. Welke ambten tot wijziging bevoegd zijn is immers onduidelijk. Die onduidelijkheid leidt onherroepelijk tot onzekerheid over de geldigheid van de gewijzigde voorschriften.

Voetnoot

[\*]

Mr. drs. J.J.J. Sillen is Universitair Docent Staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Copyright © Kluwer 2012  
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 09-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.